

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum mengandung makna bahwa seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, kenegaraan dan pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Dalam rangka mengimplementasikannya, maka salah satu yang sangat diperlukan adalah perangkat hukum yang dapat menjamin keseimbangan dan keadilan di segala sektor melalui peraturan perundang – undangan dengan tidak mengesampingkan fungsi utilitasnya bagi masyarakat.

Persyaratan terpenting untuk dapat dikatakan sebagai hukum yang baik adalah hukum harus didasarkan pada prinsip manfaat (*maximizing happiness and minimizing pains*), selain itu hukum juga harus diketahui semua orang, konsisten, pelaksanaannya jelas, sederhana dan ditegakkan secara tegas.¹ Seolah berkebalikan dari itu, dalam praktiknya hukum di Indonesia saat ini lebih sering menuai kritik yang berkaitan dengan kualitas hukum, ketidakjelasan berbagai produk hukum yang berkaitan dengan proses legislasi, dan juga lemahnya penerapan berbagai peraturan perundang-undangan.²

¹ Jeremy Bentham ,Teori Perundang-undangan, Prinsip-Prinsip Hukum Perdata dan Hukum Pidana, (*The Theory of Legislation*), Diterjemahkan oleh Nurhadi, MA, Nusamedia, Bandung, 2010, hlm. 17

² Mahfud MD, “Keniscayaan Reformasi Hukum: Upaya Menjaga Jati Diri dan Martabat Bangsa”, Makalah dalam Konvensi Kampus VI dan Temu Tahunan XII Forum Rektor Indonesia (FRI) di Universitas Tanjungpura Pontianak, 9 Januari 2010, hlm. 1.

Salah satu problematika yang kerap ditemukan, ada pada instrumen hukum dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi di Indonesia, khususnya yang menjerat para pejabat pemerintahan akibat penyalahgunaan kewenangan dalam ruang lingkup jabatannya yang menimbulkan kerugian keuangan Negara, dimana proses penyelesaiannya selama ini di Indonesia masih mengundang banyak perdebatan.³

Pada umumnya masyarakat saat ini beranggapan, semakin banyaknya pejabat pemerintahan yang diseret oleh Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau selanjutnya disebut KPK, Kejaksaan maupun Kepolisian dan akhirnya diputus oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi oleh karena terlibat Tindak Pidana Korupsi, menjadikan sebuah indikator keberhasilan para penegak hukum tersebut dalam memberantas korupsi di negeri ini. Semarak arah penegakan hukum yang demikian, ternyata disambut hangat juga dengan para aparat penegak hukum dimaksud, yang semakin gencar menyeret para pejabat pemerintahan ke dalam jalur ppidanaan.⁴

Tidak dipungkiri memang hal ini merupakan bagian dari upaya penegakan hukum, khususnya pada domain hukum pidana yang patut juga diapresiasi, namun sayangnya satu hal yang terkadang tidak disadari, baik oleh para aparat penegak hukum, maupun oleh masyarakat, bahwa khusus untuk pemberantasan tindak pidana korupsi, proses pemenjaraan semata – mata hanya bentuk pemberian nestapa bagi pelakunya, sedangkan lebih jauh kerugian keuangan negara yang ditimbulkan akibat perbuatan si pelaku tidak sepenuhnya dapat terpulihkan. Hal tersebut mengacu pada fakta yang ada,

³ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi dan Pembalikan Beban Pembuktian*, Kantor Pengacara dan Konsultan Hukum, Jakarta, 2006, hlm. 10

⁴ *Ibid.*

dimana menurut data yang dikumpulkan oleh *Indonesian Corruption Watch* yang disingkat ICW, di tahun 2018 saja, negara mengalami kerugian sebesar Rp 9,24 triliun berdasarkan 1.053 putusan yang dikeluarkan pengadilan tindak pidana korupsi terhadap 1.162 terdakwa, sementara pengembalian aset negara dari pidana tambahan uang pengganti hanya Rp 805 miliar dan USD 3.012 atau setara dengan Rp 42 miliar, maka hanya sekitar 8,7 persen kerugian negara yang diganti melalui pidana tambahan berupa uang pengganti.⁵

Hal ini diperkeruh lagi dengan fakta bahwa negara mengeluarkan biaya yang tidak sedikit untuk menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi melalui mekanisme peradilan pidana. Misalnya saja di Kejaksaan, total biaya satu perkara korupsi hingga tuntas adalah Rp 200 juta, dengan rincian Rp 25 juta untuk tahap penyelidikan, Rp 50 juta rupiah untuk tahap penyidikan dan Rp 100 juta rupiah untuk tahap penuntutan. sisanya, Rp 25 juta lagi, digunakan untuk biaya eksekusi putusan. Kemudian di Kepolisian, biaya penyelidikan dan penyidikan perkara korupsi juga tidak jauh beda, totalnya Rp 208 juta untuk satu perkara. Sedangkan di KPK, pagu anggaran tahap penyelidikan sebesar Rp 11 miliar rupiah untuk proyeksi 90 perkara. Lalu untuk tahap penyidikan memiliki pagu anggaran sebesar Rp 12 miliar untuk proyeksi 85 perkara. Sementara, untuk tahap penuntutan dan eksekusi

⁵ Kompas, *ICW: kerugian negara akibat korupsi*, <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/28/15294381/icw-kerugian-negara-akibat-korupsi-pada-2018-capai-rp-929-triliun?page=all>, diakses pada tanggal 07 November 2019 Pukul 10.30 WIB.

dialokasikan Rp 14,329 miliar untuk 85 perkara. Selain itu, masih ada biaya yang digunakan untuk eksekusi pidana badan sebesar 45 miliar rupiah.⁶

Dari fakta – fakta tersebut maka dapat terlihat begitu besarnya biaya yang dikeluarkan negara untuk para penegak hukum tersebut dalam mempidanakan perkara tindak pidana korupsi, sementara kerugian negara yang dikembalikan akibat perbuatan tersebut masih sangat sedikit dibandingkan dengan yang ditimbulkan oleh para pelakunya.

Keadaan demikian, lagi – lagi masih dapat ditolerir jika penegakan hukum tindak pidana korupsi yang dijalankan selama ini, dimana selalu mengedepankan pemidanaan, dapat memberangus habis praktik korupsi di Indonesia, namun kenyataannya, berdasarkan Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2018 yang dirilis *Transparency International Indonesia* atau disingkat TII, pada Januari 2019 lalu menunjukkan hanya terjadi kenaikan tipis, yaitu naik 1 poin dari 37 pada 2017 menjadi 38 pada 2018. Artinya tidak ada kemajuan yang benar – benar signifikan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Di sisi lain, jika kembali berbicara mengenai pemidanaan terhadap tindak pidana korupsi terkait penyalahgunaan kewenangan, kalangan para pejabat pemerintahan mengalami kekhawatiran serius, karena hanya dengan terjadinya sebuah kesalahan administrasi akibat kebijakan yang diambilnya dalam menjalankan kewenangannya dengan disadarinya atau tidak, jika hal itu mengakibatkan kerugian keuangan negara, sekalipun mereka tidak

⁶ Hukum Online, *Mau Tahu Biaya Penanganan Perkara Korupsi? Simak Angka dan Masalahnya*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5733f0ea01aea/mau-tahu-biaya-penanganan-perkara-korupsi-simak-angka-dan-masalahnya/>, diakses pada tanggal 07 November 2019 Pukul 10.30 WIB.

menikmati keuntungannya, maka mereka dapat saja dijerat dengan Pasal 3 Undang – undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang – undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang selanjutnya disebut UU PTPK. Padahal menurut Supandi, satu hal yang pasti, para pengambil kebijakan bukanlah peramal yang dapat menerawang ke depan. Kebijakan benar atau salah hanya dapat diketahui pasca pengambilan kebijakan (*post factum*). Kebijakan salah tidak sepatutnya diberi sanksi pidana. Bila ini yang terjadi, para pengambil kebijakan tidak akan ada yang berani mengambil keputusan kecuali kebijakan yang diambil benar-benar dapat dipastikan tidak salah.⁷ Jadi sepanjang kebijakan yang dikeluarkan telah menerapkan asas – asas umum pemerintahan yang baik dan tidak ada niat jahat untuk melakukan penyimpangan, jika ternyata terjadi kesalahan, tentu tidak juga tepat untuk dapat dipidanakan.

Kekhawatiran oleh para pejabat pemerintahan tersebut dalam mengambil suatu kebijakan tentu menjadi suatu hal yang sangat masuk akal, jika dikaitkan dengan semarak *trend* pemidanaan para pejabat pemerintahan oleh aparat penegak hukum akibat penyalahgunaan kewenangan, efek dominonya adalah pembangunan di segala lini yang justru menjadi kepentingan masyarakat menjadi terhambat. Padahal pertimbangan utama

⁷ Supandi, dalam makalah berjudul : Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan(Relevansinya Terhadap Disiplin Penegakan Hukum Administrasi Negara dan Penegakan Hukum Pidana), Jakarta, 2016, hlm. 20

diterbitkannya UU PTPK sendiri adalah untuk menangkal terhambatnya pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional.⁸

Persoalan ini sebetulnya dapat dipecahkan jika aparat penegak hukum yang menyelesaikan perkara penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan menerapkan asas ultimum remedium. Dimana asas ini menghendaki norma hukum pidana dipandang sebagai upaya atau sarana yang terakhir untuk melindungi kepentingan bersama. Keberadaan sanksi pidana yang keras dan mendatangkan penderitaan, menempatkan hukum pidana pada dua sisi atau fungsi yang berhadapan – hadapan. Di satu segi bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat yang juga kepentingan individu, sedangkan di sisi lain sanksi pidana dapat merugikan kepentingan individu.⁹ Oleh karena itu penetapan dan pelaksanaan hukum pidana baru diperlukan bila kepentingan umum benar – benar menghendaki. Penetapan dan penerapan sanksi pidana baru dilakukan setelah sanksi lain tidak dapat berfungsi. Dalam ilmu hukum pidana fungsi yang demikian disebut fungsi sekunder atau subsider dari hukum pidana (*secondary of subsidiary function*).¹⁰

⁸ Pada bagian “menimbang” dalam Undang – Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan : a. bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang - Undang Dasar 1945; b. bahwa akibat tindak pidana korupsi yang terjadi selama ini selain merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi; c. bahwa Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat, karena itu perlu diganti dengan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang baru sehingga diharapkan lebih efektif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi; d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c perlu dibentuk Undang-undang yang baru tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

⁹ Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana I*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 2000 hlm.65

¹⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977 hlm.30

Masih terkait dengan asas ultimum remedium, Sudarto menyatakan bahwa sanksi dalam hukum pidana ialah sanksi negatif, oleh karena itu dikatakan bahwa hukum pidana merupakan sistem sanksi yang negatif. Di samping itu mengingat sifat dari pidana itu yang hendaknya baru diterapkan apabila sarana atau upaya lain sudah tidak memadai maka dikatakan pula bahwa hukum pidana merupakan fungsi yang subsider. Selanjutnya Sudarto juga mengatakan bahwa sifat pidana sebagai ultimum remedium (obat yang terakhir) menghendaki apabila tidak perlu sekali jangan menggunakan pidana sebagai sarana, sebaliknya peraturan pidana hendaknya dicabut, apabila tidak ada manfaatnya.¹¹

Pendekatan ultimum remedium dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, menurut Marwan Effendy, sejalan pula dengan prinsip fundamental dalam *United Nation Convention Against Corruption* atau disingkat UNCAC Tahun 2003 yang tetap memprioritaskan upaya pengembalian uang negara yang di korupsi dan sebaliknya menempatkan penggunaan hukum pidana sebagai ultimum remedium atau sebagai upaya terakhir (*last resort*), dengan mengedepankan pendekatan *restorative justice*.¹²

Lebih lanjut sebenarnya penyelesaian perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan dengan menerapkan asas ultimum remedium, sudah dapat terakomodir dengan diterbitkannya Undang – undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang selanjutnya disebut UU AP. Dimana dalam undang – undang tersebut mengatur secara spesifik upaya dan sanksi administratif sebagai bentuk

¹¹ *Ibid*, hlm. 32

¹² Marwan Effendy, *Korupsi dan Strategi Nasional Pencegahan serta Pemberantasannya*, Refferensi (GP Group), Jakarta, 2013, hlm. 269

penyelesaian perkara penyalahgunaan kewenangan, termasuk jika itu menimbulkan kerugian Negara. Sejalan dengan itu melalui Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategi Nasional pada bagian keenam angka 1, Presiden Joko Widodo menginstruksikan kepada Jaksa Agung Republik Indonesia dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia agar mendahulukan proses administrasi pemerintahan sesuai ketentuan UU AP sebelum melakukan penyidikan atas laporan masyarakat berkenaan dengan dugaan penyalahgunaan kewenangan, khususnya dalam pelaksanaan proyek strategi nasional.

Pasal 20 UU AP juga menyatakan adanya fungsi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah, yang selanjutnya disebut APIP, dalam melakukan pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan kewenangan. Masih dalam pasal tersebut juga mengatur jika dari hasil pengawasan APIP ditemukan adanya kerugian negara akibat kesalahan administrasi terkait penyalahgunaan kewenangan oleh seorang pejabat pemerintahan, maka mekanisme yang ditempuh adalah yang bersangkutan melakukan pengembalian paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan dan dalam Pasal 80 ayat (4) UU AP juga menyatakan yang bersangkutan dikenakan sanksi administratif. Dengan demikian seharusnya mekanisme pengembalian kerugian negara, akan terasa lebih efektif dan sederhana.

Selain itu, Pasal 21 UU AP juga mempertegas bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut PTUN, memiliki kompetensi absolut untuk memeriksa ada atau tidaknya dugaan penyalahgunaan kewenangan.

Seorang pejabat pemerintahan yang diduga melakukan penyalahgunaan kewenangan dapat memohon kepada PTUN untuk terlebih dahulu memeriksa dan memastikan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan dalam keputusan dan/atau tindakan yang telah diambil.

Ketentuan dalam Pasal 21 UU AP jika dicermati, seharusnya secara normatif telah menggeser pola penegakan hukum yang selama ini berjalan, dimana unsur penyalahgunaan kewenangan selalu menjadi bagian dari pembuktian dalam penyelesaian perkara melalui pengadilan tindak pidana korupsi terkait Pasal 3 UU PTPK. Pendapat ini juga sejalan dengan Lie Oen Hock yang berpandangan bahwa pola penyelesaian terhadap penyimpangan dalam penyalahgunaan kewenangan maupun sewenang-wenang adalah melalui peradilan administrasi atau PTUN.¹³ Demikian pula L. J. A Damen juga berpandangan bahwa ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan kewenangan harus diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa kewenangan itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu.¹⁴

Menurut Hakim Agung Supandi, yang ada di posisi kamar tata usaha negara menegaskan bahwa pengujian terhadap penyalahgunaan kewenangan berdasarkan UU AP sepenuhnya berada pada PTUN, hal ini sekaligus juga mengembalikan asas hukum pidana yang saat ini menganut premium remedium (penjatuhan pidana sebagai upaya pertama) kembali menjadi

¹³ Supandi, *Op.cit*, hlm. 16

¹⁴ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara Dan Hukum Pidana*, Diadit Media , Jakarta, 2007, hlm. 33

ultimum remedium dalam penanganan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat.¹⁵

Sebenarnya pandangan ini secara normatif telah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, yang menyatakan bahwa PTUN berwenang menerima, memeriksa dan memutus permohonan penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebelum proses pidana.

Kemudian dalam ayat (2) pasal tersebut menyatakan lebih lanjut bahwa PTUN baru berwenang untuk menerima, memeriksa dan memutus permohonan penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang setelah adanya hasil pengawasan APIP, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU AP, ini artinya proses sebagaimana dimaksud, hanya dapat berjalan jika melalui mekanisme administratif terlebih dahulu.

Sejalan dengan itu, menurut Indra Perwira, ketentuan tersebut di atas dapat dipahami melalui penafsiran sistematis, dimana ketentuan tersebut sebagai penegasan kompetensi absolut dari PTUN untuk menilai ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan dalam suatu perkara, sekaligus sebagai optimalisasi penggunaan instrumen hukum administrasi daripada hukum

¹⁵ *Pengadilan Tata Usaha Negara Tanjung Pinang, Hakim Agung Supandi: Kultur Kekuasaan menyimpang, PTUN Semakin diperhitungkan!*, <https://www.ptun-tanjungpinang.go.id/?p=2798>, diakses pada tanggal 07 November 2019 Pukul 12.30 WIB.

pidana, secara tegas hukum pidana dalam hal ini menjadi ultimum remedium.¹⁶

Pada dasarnya Pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang memang mengatur mengenai proses beracara di lingkungan Mahkamah Agung, namun *mutatis mutandis* berlaku juga pada proses penyidikan dan penuntutan sebagai satu kesatuan sistem peradilan.

Sementara itu Krisna Harahap, Hakim *Ad Hoc* Tipikor di tingkat Mahkamah Agung (MA), menyatakan sebaliknya dengan tegas bahwa kajian dalam UU AP dan UU PTPK mengenai penyalahgunaan kewenangan adalah hal yang berbeda, jika dicampuradukkan pengujiaannya, maka justru menghambat proses pemberantasan korupsi di Indonesia.¹⁷ Hal ini justru semakin menunjukkan belum adanya persamaan persepsi yang jelas, bahkan dalam satu lembaga peradilan sekalipun.

Begitu juga dengan aparat penegak hukum lainnya yang belum sepenuhnya mengakui kewenangan PTUN tersebut, misalnya terlihat dari pernyataan Bassaria Panjaitan Wakil Ketua KPK yang menyatakan akan terus melanjutkan perkara penyalahgunaan kewenangan oleh Hadi Poernomo pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan atau disingkat BPK, meskipun

¹⁶ Pendapat ahli Pemohon, Dr. Indra Perwira, SH. MH. dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 25 / PUU-XIV / 2016 tanggal 25 Januari 2017 dalam perkara pengujian Undang – undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang – undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas pengujian Undang – undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi .

¹⁷ Detik News, *Jalan Memutar Menjerat Koruptor: PTUN Dulu, Pidana Belakangan*, <https://news.detik.com/berita/2873113/jalan-memutar-menjerat-koruptor-ptun-dulu-pidana-belakangan>, diakses pada tanggal 07 November 2019 Pukul 13.30 WIB.

belakangan Mahkamah Agung memutuskan menyatakan tidak sah Surat Keputusan Tergugat yakni Menteri Keuangan berupa Laporan Hasil Audit Investigasi Inspektorat Bidang Investigasi Inspektorat Jenderal Departemen Keuangan Nomor : LAP-33/IJ.9/2010 tanggal 17 Juni 2010 tentang Dugaan Penyalahgunaan Kewenangan oleh Pejabat/Pegawai Ditjen Pajak disingkat DJP Dalam Proses Pemeriksaan Dan Keberatan PT BCA, yang artinya Hadi Poernomo dipandang oleh Mahkamah Agung tidak melakukan penyalahgunaan kewenangan dalam jabatannya terkait perkara tersebut.¹⁸

Seharusnya keberadaan UU AP sebagai respon dari praktik yang selama ini berlangsung, diselaraskan dengan asas ultimum remedium hukum pidana, dapat menjadi arah baru penegakan hukum yang tidak berjalan monoton. Penyelesaian yang ditawarkan oleh UU AP, lebih menggunakan pendekatan administratif yang secara efektif akan menjadi instrumen yang tepat sasaran.

Namun tampaknya pemikiran tersebut tidak pernah menjadi pertimbangan arah penegakan hukum sampai saat ini, akibatnya telah terjadi inkonsistensi serta kontraproduktifnya para aparat penegak hukum dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan di Indonesia, hal inilah yang menjadi daya tarik penulis untuk melakukan penelitian dan mengangkat tesis yang berjudul **“Penerapan Asas Ultimum Remedium Sebagai Pola Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Kewenangan Oleh Pejabat Pemerintahan Di Indonesia”**.

¹⁸ Kompas.com, *KPK Akan Gelar Perkara untuk Tentukan Kelanjutan Kasus Hadi Poernomo*, <https://nasional.kompas.com/read/2016/kpk.akan.gelar.kasus.hadi>, diakses pada tanggal 07 November 2019 Pukul 13.30 WIB.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pola penyelesaian perkara penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan yang selama ini berjalan di Indonesia ?
2. Bagaimanakah pola penyelesaian perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan di Indonesia berdasarkan asas ultimum remedium hukum pidana ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pola penyelesaian perkara penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan yang selama ini diberlakukan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui pola penyelesaian perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan di Indonesia berdasarkan asas ultimum remedium.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat teoritis maupun praktis yang diperoleh antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya terkait langkah penyelesaian perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan berdasarkan asas *ultimum remedium*.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat membantu para aparat penegak hukum dalam hal menentukan arah penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi Penyalahgunaan Kewenangan oleh pejabat pemerintahan di Indonesia berdasarkan asas *ultimum remedium*.
- b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat mendorong terciptanya suatu norma yang secara tegas dapat menjadi dasar penerapan asas *ultimum remedium* terkait penyelesaian perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan di Indonesia.
- c. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan informasi secara jelas kepada masyarakat mengenai arah penegakan hukum terkait penyelesaian perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan di Indonesia, jika dikaitkan dengan asas *ultimum remedium*.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Teori adalah ungkapan mengenai hubungan kausal yang logis diantara perubahan (*Variabel*) dalam bidang tertentu, sehingga dapat digunakan sebagai kerangka berfikir (*Frame Of Thinking*) dalam memahami serta menangani segala permasalahan yang timbul dalam

bidang tersebut.¹⁹ Kerangka teori adalah suatu kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, penulisan mengenai sesuatu kasus atau permasalahan yang dijadikan bahan perbandingan, dan pegangan teoritis.

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk mensistematisasikan penemuan-penemuan penelitian, membuat prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan yang dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan. Artinya teori merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskan dan harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.²⁰ Fungsi dari kerangka teori selaras dengan apa yang digunakan, yaitu bahwa teori – teori yang relevan dapat digunakan untuk menjelaskan tentang variabel yang akan diteliti, setara sebagai dasar untuk memberikan jawaban sementara terhadap masalah yang diajukan.²¹ Dalam penelitian ini mengacu kepada beberapa kerangka teori yaitu:

a. Teori Utilitarian

Prinsip dasar dari teori *utility* seperti yang disampaikan oleh salah satu pendukungnya, Jeremy Bentham, adalah bahwa secara kodratnya manusia berada dalam dua kekuasaan yang absolut yakni kepedihan dan kesenangan (*pain and pleasure*). Manusia sendirilah yang menentukan apa yang harus dilakukan dan yang juga mempengaruhi pilihan seseorang. Namun seseorang akhirnya akan tunduk kepada pertimbangan kepedihan dan kesenangan. Prinsip

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, hlm 6.

²⁰ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung 1994, hlm 80.

²¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfa Beta, Bandung, 1983, hlm 200.

utility mengakui ketundukan manusia kepada pertimbangan kepedihan dan kesenangan. Pertimbangan tersebut adalah hasil akhir dari proses pertimbangan akan kesenangan yang lahir dari setiap alasan dan hukum.²²

Selanjutnya salah satu pokok pikiran dari teori *utility* yang berkaitan dengan masyarakat adalah bahwa kepentingan sebuah masyarakat adalah suatu ungkapan umum yang terbentuk dalam suatu kosa kata moral walaupun kadang kala sulit dipahami. Masyarakat adalah suatu organ fiksi yang terdiri dari individu yang dipandang sebagai anggotanya. Kepentingan masyarakat adalah keseluruhan dari kepentingan anggota yang membentuk masyarakat.²³

Berkaitan dengan pemerintah, teori *utility* mengemukakan bahwa setiap ukuran pemerintah akan selaras dengan atau ditujukan kepada prinsip *utility* bilamana ada kecenderungan akan meningkatkan kebahagiaan masyarakat. Bilamana sebuah tindakan khususnya yang ditetapkan pemerintah dipandang selaras dengan prinsip *utility* maka itu dipandang akan menyenangkan, maka itu akan merupakan hukum yang ditujukan kepada masyarakat.²⁴

Dengan demikian, setiap tindakan baik yang dilakukan oleh individu ataupun masyarakat dan pemerintah akan selalu didasari oleh pertimbangan kemanfaatan. Demikian juga halnya bahwa dalam menetapkan sebuah aturan hukum, masyarakat atau negara melalui

²² Jeremy Bentham *An Introduction to the Principle of Morals and Legislation*, Batoche Book, Kitchener, 2000, hlm. 14.

²³ *Ibid*, hlm. 15

²⁴ *Ibid*

organnya tidak akan terlepas dari pertimbangan kemanfaatan. Pertimbangan utilitas merupakan hal yang utama. Pengakuan atas pertimbangan lain selain *utility* akan selalu dapat dipertanyakan.²⁵ Sehubungan dengan hukum pidana, maka penetapan sebuah norma aturan hukum pidana dan penerapannya juga harus didasari dan sejalan dengan prinsip – prinsip utilitas. Hal itu mengingat hukum pidana bertujuan untuk kepentingan umum, maka keberadaannya juga harus memberikan manfaat bagi kepentingan umum, tidak sebaliknya mendatangkan kerugian.²⁶

Salah satu varian dari teori utilitarian dalam hukum adalah kajian tentang analisis ekonomi terhadap hukum (*economic analysis of law*). Kajian ini mencoba mengkaji ilmu hukum dari aspek ilmu ekonomi. Lahirnya kajian tentang analisis ekonomi terhadap hukum merupakan reaksi dari teori hukum yang tradisional di Amerika khususnya mulai dari tentang positivisme, kajian hukum sosiologis (*sociological jurisprudence*) dan realisme hukum (*legal realism*)²⁷

Salah satu tokoh terkemuka dalam analisis ekonomi terhadap hukum adalah Richard A. Posner yang menyatakan bahwa pemanfaatan konsep ekonomi terutama dalam penggunaan konsep nilai, kemanfaatan dan efisiensi. Oleh sebab itu hukum juga harus

²⁵ *Ibid*, hlm. 18

²⁶ *Ibid*

²⁷ Yoserwan, *Laporan Penelitian Disertasi : Implementasi Doktrin Ultimum Remedium dalam Hukum Pidana Ekonomi di Indonesia*, Padang, 2018, hlm. 35

memperhatikan tidak hanya konsep keadilan melainkan juga harus mempunyai nilai, manfaat dan efisien.²⁸

Khusus dalam hukum pidana, Posner menekankan pada perlunya mencari bentuk sanksi lainnya di samping dari sanksi pidana konvensional, lebih tegas Posner menyatakan bahwa:

*“there should be distinctive sanctions, sought by the state, for some types of wrongdoing and what substantive doctrines such sanction entail”*²⁹ (seharusnya tersedia sanksi yang sifatnya berbeda, yang diupayakan negara, bagi beberapa tindak pidana dan apa doktrin substantif yang mengikuti doktrin tersebut).

Melihat pandangan Posner tersebut dikaitkan dengan perhitungan nilai, manfaat dan efisiensi, jika hukum pidana tidak mampu untuk mengakomodirnya, maka perlu diterapkan suatu sanksi berbeda dari hukum pidana, yang dapat mengakomodirnya untuk menyelesaikan suatu persoalan hukum.

b. Teori *Restorative Justice*

Pendekatan *restorative justice* diasumsikan sebagai pergeseran paling mutakhir dari berbagai model dan mekanisme yang bekerja dalam sistem peradilan pidana dalam menangani perkara-perkara pidana pada saat ini, meskipun gerakan ini sudah dimulai di era tahun 1970 di Amerika Utara dan Eropa yang ditandai kehadiran

²⁸ Richard A. Posner, *Economics Analysis of Law*, Wolters Kluwer Law & Business, New York, 2014, hlm. 3

²⁹ *Ibid*, hlm. 10 - 11

Victim Offender Reconciliation Program di Ontario, kemudian *discovery* di Indiana dan Inggris.³⁰

PBB melalui *basic principles* yang telah digariskannya, justru menilai bahwa pendekatan *restorative justice* adalah pendekatan yang dapat dipakai dalam sistem peradilan pidana yang rasional. Hal ini sejalan dengan pandangan G.P. Hoefnagels yang menyatakan bahwa "*a rational total of the responses to crime*"³¹ (rasional total merupakan respon dari tindak pidana). Pendekatan *restorative justice* merupakan suatu paradigma yang dapat dipakai sebagai bingkai dari strategi penanganan perkara pidana yang bertujuan menjawab ketidakpuasan atas bekerjanya sistem peradilan pidana yang ada saat ini.

Restorative justice banyak diberikan makna, definisi atau pengertiannya oleh pakar-pakar hukum. Pada prinsipnya *Restorative justice* itu adalah konsep pemikiran yang tidak hanya merespon pengembangan sistem peradilan pidana dengan menitikberatkan pada kebutuhan si pelaku, tetapi juga pelibatan korban dan masyarakat yang dirasa tersisihkan dengan mekanisme yang bekerja pada sistem peradilan pidana yang ada saat ini.

Salah satu pakar hukum yang berbicara mengenai *restorative justice* adalah Howard Zehr, dimana dirinya menyatakan bahwa:³²

³⁰ Muladi, Makalah *Restorative Justice* Dalam Sistem Peradilan Pidana disampaikan dalam seminar IKAHI, tgl 25 April 2012. hlm.1.

³¹ G.P Hoefnagels, *The other side of criminology: An inversion of the concept of crime*. Deventer, Holland: Kluwer, 1973, hlm. 73.

³² Howard Zehr, *Restorative Justice* dalam *Changing Lenses*, 2002, hlm.21 dan Muladi, Makalah *Restorative Justice* Dalam Sistem Peradilan Pidana, *Loc.Cit.*

“Restorative Justice is a process to involve, to the extent possible, those who have a stake in a specific offense and to collectively identify and address harms, needs, and obligation, in order to heal and put things as right as possible”. (Keadilan restoratif adalah proses untuk melibatkan, dengan menggunakan segala kemungkinan, seluruh pihak terkait dan pelanggaran tertentu dan untuk mengidentifikasi serta menjelaskan ancaman, kebutuhan dan kewajiban dalam rangka menyembuhkan serta menempatkan hal tersebut sedapat mungkin sesuai dengan tempatnya).

Kemudian pakar lainnya, yakni Tony Marshall, juga berbicara mengenai *restorative justice*, yang mana dirinya menyatakan bahwa:

33

“Restorative justice is a process where by all the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future” (Peradilan restoratif ialah suatu proses dimana semua pihak yang bertarung dalam suatu delik tertentu berkumpul bersama untuk memecahkan masalah secara kolektif bagaimana membuat persetujuan mengenai akibat buruk suatu delik dan implikasinya di masa depan).

Sejalan dengan Howard dan Marshall, Douglas, Yrn merumuskan *restorative justice* lebih luas lagi, dimana dirinya menyatakan sebagai berikut:³⁴

“Restorative justice is criminal justice concept that views crime as a violation of people, not as a violation of the state, and creates an obligation to the victim and to the community to make things right. It focuses on the crimes harm rather than on the broken rule and emphasizes redress for the victim and community for the effects of the wrong doing over punishment

³³ John Braithwaite, *Restorative Justice*, Oxford University Press 2002, hlm. 11 dikutip dalam Andi Hamzah, *Makalah Restorative Justice dan Hukum Pidana*, Seminar Ikahi, 25 April 2012.

³⁴ Douglass Yrn, *Dictionary of Conflict Resolution, compiled and edited*, 1999, hlm. 381, dikutip dalam Achmad Ali, Wiwie Heryani, *Empiris Hukum/Perspektif Ilmu-Ilmu Perilaku Filsafat dan Praktek Psikologi Hukum dan Hukum Restoratif*, Jilid 1, hlm. 77.

imposed by the state. Restorative justice model may provide for appropriate dialogue, direct or indirect, between the victim and offender in the form of victim-offender mediation".(Keadilan restoratif adalah konsep peradilan pidana yang memandang tindak pidana sebagai kejahatan terhadap masyarakat bukan kejahatan terhadap negara dan untuk itu menciptakan kewajiban bagi korban dan masyarakat untuk memperbaikinya. Konsep ini berfokus akan bahayanya kejahatan daripada dilanggarnya suatu ketentuan serta menjabarkan hubungan antara korban dan masyarakat terhadap pelanggaran berkaitan dengan hukuman yang diterapkan oleh negara. Model keadilan restoratif memberikan dialog yang tepat, langsung maupun tidak langsung, antara korban dan pelaku kejahatan dalam bentuk mediasi antara korban-pelaku).

Pendekatan *restorative justice* menawarkan pandangan dan pendekatan berbeda dalam memahami dan menangani suatu tindak pidana, sebagaimana definisi yang dikemukakan oleh Dignan:³⁵

"Restorative justice is a new frame work for responding to wrong doing and conflict that is rapidly gaining acceptance and support by educational, legal, social work, and counseling professionals and community groups. Restorative justice is a valued-based approach to responding to wrong doing and conflict, with a balanced focus on the person harmed, the person causing the harm, and the affected community" (Keadilan restoratif adalah kerangka kerja baru terhadap pelanggaran dan konflik, yang saat secara cepat dapat diterima dan didukung oleh pendidik, jurisdiktor, pekerja sosial dan konseling sosial serta kelompok masyarakat. Keadilan restoratif adalah berdasarkan pendekatan nilai sebagai respon dari pelanggaran dan konflik serta fokus yang bertumpu pada orang terkena akibat kejahatan, orang yang melakukan kejahatan dan pengaruhnya terhadap masyarakat).

Berbagai definisi itu mensyaratkan adanya suatu kondisi tertentu yang menempatkan *restorative justice* sebagai nilai dasar

³⁵ *Ibid.*

yang dipakai dalam merespon suatu perkara pidana. Dalam hal ini disyaratkan adanya keseimbangan fokus antara kepentingan pelaku dan korban, serta memperhitungkan pula dampak penyelesaian perkara pidana tersebut dalam masyarakat.

Menurut konsep *restorative justice*, sistem peradilan pidana harus mendukung terciptanya masyarakat yang damai dan adil, sistem peradilan seharusnya ditujukan untuk menciptakan perdamaian, bukan untuk menghukum. Para pendukung *restorative justice* memandang upaya negara untuk menghukum dan mengawasi sebagaimana pendekatan retributif, justru telah memicu orang melakukan kejahatan-kejahatan berikutnya, bukan membuat orang takut melakukan kejahatan.³⁶

c. Teori Subsidiaritas Hukum Pidana

Berbicara mengenai teori subsidiaritas hukum pidana, maka asas yang melekat dalam teori ini adalah asas *ultimum remedium*. asas ini menjadi salah satu asas populer dalam penerapan hukum pidana di Indonesia, yang menyatakan bahwa hukum pidana hendaklah dijadikan upaya terakhir dalam hal penegakan hukum.³⁷ Van de Bunt mengemukakan bahwa hukum pidana sebagai *ultimum remedium* memiliki tiga makna, yaitu:³⁸

³⁶ Larry J. Siegel, *Essential of Criminal Justice*, Wadsworth Cengage Learning, Belmont, CA, USA, 2009, hlm.23.

³⁷ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Jakarta, 2009, hlm. 128

³⁸ J.M.V. Bemmelen, , *Hukum pidana I: Hukum pidana materiel bagian umum*, Bina Cipta, Bandung, 1984, hlm. 16.

- 1) Penerapan hukum pidana hanya terhadap orang yang melanggar hukum secara etis sangat berat.
- 2) Hukum pidana sebagai ultimum remedium karena sanksi hukum pidana lebih berat dan lebih keras daripada sanksi bidang hukum lain, bahkan sering membawa dampak sampingan, maka hendaknya diterapkan jika sanksi bidang hukum lain tidak mampu menyelesaikan masalah pelanggaran hukum (obat terakhir).
- 3) Hukum pidana sebagai ultimum remedium karena pejabat administrasilah yang lebih dulu mengetahui terjadinya pelanggaran. Jadi merekalah yang diprioritaskan untuk mengambil langkah-langkah dan tindakan daripada penegak hukum pidana.

Dari teori ini, suatu hal yang dapat disimpulkan adalah meskipun terdapat kuatnya urgensi hukum pidana dalam tatanan penegakan hukum di Indonesia, namun hukum pidana harus tetap ditempatkan sebagai upaya penyelesaian terakhir, jika tidak ada upaya lain yang dapat diterapkan dalam penyelesaian suatu permasalahan, apalagi jika dalam suatu perbuatan pelanggaran, ada suatu aturan khusus yang mengaturnya selain ketentuan pidana atau setidaknya dalam aturan yang khusus tersebut dimungkinkan adanya instrumen hukum lainnya, selain hukum pidana.

Bertalian dengan itu dalam penerapan hukum pidana, dikenal asas *Lex Systematische Specialiteit* yang merupakan turunan asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*. Menurut Indriyanto Seno Adji

dapat diartikan sebagai Kekhususan yang Sistematis. Maksud dari asas ini adalah ketentuan pidana dikatakan bersifat khusus bila pembentuk undang – undang memang bermaksud untuk memberlakukan ketentuan pidana tersebut sebagai suatu ketentuan pidana yang bersifat khusus atau akan bersifat khusus dari khusus yang telah ada. Asas ini digunakan apabila suatu tindak pidana dapat dijerat dengan dua atau lebih undang – undang khusus (*lex specialis*), misalnya subyek personal, obyek dugaan perbuatan yang dilanggar, alat bukti yang diperoleh, maupun lingkungan dan area delicti berada dalam konteks perbankan, maka undang – undang Perbankan adalah yang diberlakukan, meskipun undang – undang khusus lainnya seperti UU PTPK memiliki unsur delik yang dapat mencakupnya.³⁹

Begitu juga dikaitkan dengan mekanisme penyelesaian perkara penyalahgunaan wewenang dengan menerapkan UU AP secara keseluruhan, seiring dengan teori subsidiaritas hukum pidana, di mana keberadaan pengaturan sanksi pidana seharusnya dapat diletakkan atau diposisikan sebagai upaya terakhir.

2. Kerangka Konseptual

Suatu kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan gejala tersebut. Gejala itu sendiri biasanya dinamakan fakta, sedangkan konsep

³⁹ Indriyanto Seno Adji, *Op.cit*, hlm. 172

merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dalam fakta tersebut.

Untuk tidak menimbulkan salah persepsi terhadap pemahaman penelitian ini, maka penulis merasa perlu untuk memberikan beberapa definisi yang meliputi:

a. Penyelesaian

Menurut J.S Badudu dan Sutan Mohammad Zain, penyelesaian adalah proses, cara, perbuatan, menyelesaikan (dalam berbagai-bagai arti seperti pemberesan, pemecahan).⁴⁰ Adapun menurut Lukman Ali, penyelesaian berasal dari kata dasar selesai. Penyelesaian memiliki arti dalam kelas nomina atau kata benda sehingga penyelesaian dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat, atau semua benda dan segala yang dibendakan.⁴¹

b. Asas Ultimum Remedium

Asas ultimum remedium merupakan salah satu asas yang terdapat di dalam hukum pidana Indonesia yang menyatakan bahwa hukum pidana hendaklah dijadikan upaya terakhir dalam hal penegakan hukum. Sudikno Mertokusumo mengartikan bahwa ultimum remedium sebagai alat terakhir.⁴² Artinya bahwa sanksi pidana dapat digunakan apabila sanksi-sanksi yang lain sudah tidak dapat memberikan efek jera bagi pelakunya.

⁴⁰ J.S. Badudu dan Sutan Muhammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 1487

⁴¹ Lukman Ali, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa PN. Balai Pustaka, 1995, hlm. 1044

⁴² Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 128

Ketentuan sanksi pidana dalam suatu Undang-Undang diberlakukan sebagai sanksi yang terakhir setelah sanksi administratif maupun sanksi perdata tidak dapat ditempuh lagi. Upaya ini ditujukan agar dalam proses hukum pidana yang cukup panjang, korban maupun pelaku kejahatan dapat memperoleh keadilan dan memberikan kepastian hukum.

Dalam asas ultimum remedium juga mengandung unsur tujuan agar penjatuhan sanksi pidana dapat diberikan kepada orang yang tepat, karena pelaku tindak pidana juga memiliki hak asasi manusia diantaranya hak untuk memperoleh keadilan, hak hidup, dan hak untuk memperbaiki diri. Adanya hak-hak asasi manusia inilah yang pada akhirnya memunculkan adanya asas Ultimum Remedium dalam penegakan hukum.

Penerapan Ultimum Remedium ini harus diartikan sebagai upaya (jalan tengah) yang dapat menguntungkan bagi semua pihak, baik itu sebagai korban, sebagai pelaku maupun untuk kepentingan masyarakat luas.

c. Tindak Pidana Korupsi

Kata korupsi berasal dari bahasa latin; *Corrupti* atau *Corruptus* yang secara harfiah berarti kebusukan, kejahatan, tidak jujur, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata yang menghina atau memfitnah sebagaimana dapat

dibaca dalam *The Lexion Webster Dictionary*.⁴³ Dari bahasa latin itulah turun ke banyak bahasa Eropa seperti Inggris: *Corruption*, *Corrupt*; Perancis: *Corruption*, dan Belanda: *Corruptive* (*Koruptie*). Dapat dikatatan dari bahasa Belanda inilah turun ke bahasa Indonesia: Korupsi.⁴⁴ Dalam ensiklopedi hukum Islam yang dimaksud korupsi adalah Perbuatan buruk atau tindakan menyelewengkan dana, wewenang, waktu dan sebagainya untuk kepentingan pribadi sehingga menyebabkan kerugian bagi pihak lain.⁴⁵ Pers acapkali memakai istilah korupsi dalam arti yang luas mencakup masalahmasalah tentang penggelapan, yang disinyalir juga dengan istilah itu, hal mana tidak keliru.

Dalam hal ini korupsi berarti pengrusakan (*bederving*), atau pelanggaran (*schending*) dan dalam hal meluas “menyalahgunakan” (*misbruik*). Dalam hal penggelapan misalnya, orang berhadapan dengan “merusak” (*bederven*) atau melanggar (*schenden*) atau yang diberikan kepada si penggelap itu dan didalam banyak hal mengenai penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan didalam istilah yang umum, jadi dapatlah digolongkan istilah korupsi.⁴⁶

Ditinjau dari sudut bahasa kata korupsi bisa berarti kemerosotan dari yang semua baik, sehat dan benar menjadi

⁴³ Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1984, hlm. 7.

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ *Ensiklopedi Hukum Islam*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2003, hlm. 974.

⁴⁶ Buchari Said H, *Sekilas Pandang Tentang Tindak Pidana Korupsi*, Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Bandung, 2000, hlm. 5.

penyelewengan, busuk. Kemudian arti kata korupsi yang telah diterima dalam perbendaharaan kata bahasa Indonesia itu, disimpulkan oleh Poerwodarminto dalam kamus bahasa Indonesia bahwa korupsi untuk perbuatan yang busuk, seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya.⁴⁷

S. H. Alatas mendefinisikan korupsi dari sudut pandang sosiologis dengan apabila seorang pegawai negeri menerima pemberian yang disodorkan oleh seorang swasta dengan maksud mempengaruhinya agar memberikan perhatian istimewa pada kepentingan-kepentingan si pemberi.⁴⁸

Sementara H. A. Brasz mendefinisikan korupsi dalam pengertian sosiologis sebagai penggunaan yang korup dari kekuasaan yang dialihkan, atau sebagai penggunaan secara diam-diam kekuasaan yang dialihkan berdasarkan wewenang yang melekat pada kekuasaan itu atau berdasarkan kemampuan formal, dengan merugikan tujuan-tujuan kekuasaan asli dan dengan menguntungkan orang luar atas dalil menggunakan kekuasaan itu dengan sah.⁴⁹

Tampaknya H. A. Brasz dalam mendefinisikan korupsi sangat dipengaruhi oleh definisi kekuasaannya Van Doom.⁵⁰ Dari berbagai definisi korupsi yang dikemukakan, menurut Brasz

⁴⁷ W. J. S. Poerwodarmito, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hlm. 15.

⁴⁸ S. H. Alatas, *Sosiologi Korupsi Sebuah Penyelajahan Dengan Data Kontemporer*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. 11.

⁴⁹ Mochtar Lubis dan James C. Scott, *Bunga Rampai Korupsi Cet. Ke-3*, LP3ES, Jakarta, 1995, hlm.4

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 3.

terdapat dua unsur didalamnya, yaitu penyalahgunaan kekuasaan yang melampaui batas kewajaran hukum oleh para pejabat atau aparatur Negara; dan pengutamakan kepentingan pribadi atau klien di atas kepentingan publik oleh para pejabat atau aparatur Negara yang bersangkutan.⁵¹ Sementara definisi yang luas disebutkan dalam kamus lengkap *Webster's Third New International Dictionary* yaitu ajakan (dari seorang pejabat politik) dengan pertimbangan-pertimbangan yang tidak semestinya (misalnya suap) untuk melakukan pelanggaran petugas.⁵²

Adapun definisi yang sering dikutip adalah; Tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi sebuah jabatan Negara karena keuntungan status atau uang yang menyangkut pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri); atau melanggar aturan-aturan pelaksanaan beberapa tingkah laku pribadi.⁵³

Rumusan yuridis formal istilah korupsi di Indonesia ditetapkan dalam bab II pada Pasal 2-16 UU PTPK antara lain:

- 1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara. (2) Dalam hal tindak korupsi sebagai mana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 4-7.

⁵² William Allan Neilson (editor in chief), *Webster's Third New Internasional Dictionary*, Vol 1., hlm. 599

⁵³ Robert Klitgaard, *Membasmi Korupsi, Alihbahasa Hermoyo*, Cet. Ke-2 Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 31

- 2) Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuntungan Negara atau perekonomian Negara.
- 3) Setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209, 210, 387, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 425, dan 435 Kitab Undang – Undang Hukum Pidana atau disingkat KUHP.
- 4) Setiap orang yang melanggar undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi berlaku ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.
- 5) Setiap orang yang melakukan percobaan, pembantuan, atau permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, pasal 3, pasal 5 sampai dengan pasal 14.
- 6) Setiap orang di luar wilayah Negara Republik Indonesia yang memberikan bantuan, kesempatan, sarana atau keterangan untuk terjadinya tindak pidana korupsi dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 2, Pasal 3, pasal 5 sampai dengan pasal 14.

Kemudian dalam UU PTPK ada beberapa item yang digolongkan tindak pidana korupsi, yaitu mulai pasal 5 sampai dengan pasal 12. Pada pasal 5 misalnya memuat ketentuan tentang penyuapan terhadap pegawai negeri atau penyelenggaraan negara, pasal 6 tentang penyuapan terhadap hakim dan advokat. pasal 7 memuat tentang kecurangan dalam pengadaan barang atau pembangunan dan seterusnya.

d. Penyalahgunaan Kewenangan

“Penyalahgunaan kewenangan” dan “menyalahgunakan kewenangan” merupakan istilah yang lahir dari doktrin Hukum Administrasi Negara dan lazim digunakan dalam ranah hukum tersebut. Secara etimologis, istilah “penyalahgunaan” dan “menyalahgunakan” berasal dari dua suku kata “salah-guna”. Penyalahgunaan yang berbentuk *noun* berarti proses, cara, perbuatan menyalahgunakan, penyelewengan, sedangkan “menyalahgunakan” yang berbentuk *verb* dimaknai melakukan sesuatu tidak sebagaimana mestinya, menyelewengkan.⁵⁴

Istilah penyalahgunaan dalam istilah Belanda dikenal dengan *misbruik* yang memiliki kemiripan dengan istilah *missbrauch* dalam bahasa Jerman atau *misuse* dan *abuse* dalam istilah bahasa Inggris yang maknanya selalu diasosiasikan dengan

⁵⁴ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (BP2B Kemendikbud), *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, diunduh pada 07 November 2019 Pukul 15.00 WIB.

hal yang bersifat negatif yaitu penyelewengan.⁵⁵ Jadi antara istilah “penyalahgunaan” dan “menyalahgunakan” tidak ada perbedaan, “penyalahgunaan” menunjuk pada proses, cara, perbuatannya, sedangkan “menyalahgunakan” menunjuk pada tindakan atau pelaksanaannya.

Istilah wewenang sendiri dalam bahasa Inggris diartikan sebagai *authority*. Dalam *Black's Law Dictionary* “Authority” diartikan sebagai berikut:

“Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.”⁵⁶
(kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk memenuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Adapun dalam bahasa Belanda istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*bevoegdheid*”. Philipus M Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “*bevoegdheid*”, bahwasanya istilah ini digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.⁵⁷

Sementara itu, istilah “wewenang” dan “kewenangan” berasal dari kata “wenang” keduanya berbentuk noun.⁵⁸ Wewenang dimaknai hak dan kekuasaan untuk bertindak, sedangkan

⁵⁵ Budi Parmono, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia : Disertasi*, Fakultas Hukum UB, Malang, 2011, hlm. 137

⁵⁶ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, 1990, hlm.133.

⁵⁷ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, 1997, hlm.1

⁵⁸ BP2B Kemendikbud, *Loc.cit.*

kewenangan berarti hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu dan tidak ada perbedaan antara keduanya.⁵⁹ Jadi secara terminologis, antara istilah wewenang dan kewenangan tidak ada perbedaan yang substansial / prinsipil.⁶⁰

Sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon dari *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* bahwa penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) adalah penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.⁶¹ Parameter “tujuan dan maksud” pemberian wewenang dalam menentukan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*).⁶²

e. Pejabat pemerintahan

C.F. Strong mengartikan pemerintah dalam arti luas sebagai organisasi negara yang utuh dengan segala alat kelengkapan negara yang memiliki fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan kata lain, negara dengan seluruh alat kelengkapannya merupakan pengertian pemerintahan dalam arti yang luas. Sedangkan

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ Pimpinan Pusat Ikatan Hakim Indonesia (PP IKAHI), *Undang – undang Administrasi Pemerintahan Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2016, hlm. 93

⁶¹ Philipus M Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, hlm. 25-26

⁶² Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2011, hlm. 97.

pengertian pemerintahan dalam arti yang sempit, hanya mengacu pada satu fungsi saja, yakni fungsi eksekutif.⁶³

Berdasarkan pendapat Strong tersebut, maka pengertian pejabat negara akan merujuk pada pengertian pemerintahan dalam arti yang luas. Sedangkan pengertian pejabat pemerintahan akan mengacu pada pengertian pemerintahan dalam arti yang sempit, atau pejabat yang berada pada lingkungan pemerintahan saja, yakni cabang kekuasaan eksekutif.⁶⁴

Kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU AP menyatakan bahwa Badan dan/atau pejabat pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (*normative legal research*) disebut demikian dikarenakan penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain.⁶⁵

Pendekatan Normatif adalah pendekatan yang menelaah hukum sebagai kaidah yang dianggap sesuai dengan penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum tertulis atau penelitian hukum yang doktrinal, yang

⁶³ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London, Sidgwick and Jackson, 1963, hlm.94

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 13

bekerja untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari dari preskripsi - preskripsi hukum yang tertulis di kitab-kitab undang-undang. Dengan singkatnya bahwa penelitian yuridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.⁶⁶ Atau dengan perkataan lain juga Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan Perundang-undangan (*statue aproach*).⁶⁷

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan menelaah hukum sebagai asas dan kaidah serta doktrinal mengenai asas ultimum remedium dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan di Indonesia.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau penjelasan secara konkrit tentang keadaan objek atau masalah yang diteliti tanpa mengambil kesimpulan secara umum. Sifat penelitian deskriptif ini oleh Soerjono Soekanto dalam bukunya Pengantar Penelitian Hukum adalah suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin dengan manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, serta hanya menjelaskan keadaan objek masalahnya tanpa bermaksud mengambil kesimpulan yang berlaku umum.⁶⁸

3. Jenis dan Sumber Data

⁶⁶ H.Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 25

⁶⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm.92

⁶⁸ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm., 10.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, menggunakan data sekunder, yakni data yang sudah terolah dan didapatkan dari data kepustakaan (*library research*)⁶⁹, yang mana sumber datanya berasal dari 3 (tiga) bahan hukum antara lain :

a. Bahan hukum primer, merupakan bahan yang mempunyai kekuatan mengikat, yakni peraturan perundang – undangan, misalnya:

- 1) UUD 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat pemerintahan
- 5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang

b. Bahan hukum sekunder, yaitu Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan

⁶⁹Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm.85.

komentar-komentar atas putusan hakim.⁷⁰ Hal tersebut tentunya yang berkaitan dengan asas *ultimum remedium* dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan di Indonesia.

- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan penunjang pemahaman. Digunakan untuk memperjelas maksud maupun arti dari bahan yang diperoleh baik undang-undang, ilmu pengetahuan maupun bahan yang didapat dari lapangan. Bahan hukum tersier yaitu kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Ensiklopedia, Bibliografi dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan. Adapun yang dimaksud dengan Studi kepustakaan adalah metode pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis. Dalam hal ini dilakukan guna memperoleh literatur-literatur yang berhubungan dengan asas *ultimum remedium* dalam penyelesaian perkara tindak pidana korupsi penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan di Indonesia.

5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Setelah data sekunder terkumpul, kemudian akan diolah dengan cara *editing* yaitu meneliti kembali kelengkapan data yang diperoleh, apabila

⁷⁰ .H.Zainuddin Ali, *Ibid*, hlm.54

masih belum lengkap maka diusahakan dilengkapi kembali dengan mengkoreksi ulang ke sumber data yang bersangkutan. Lalu sistematisasi yaitu melakukan penyusunan dan penempatan data pada tiap pokok bahasan secara sistematis sehingga memudahkan pembahasan. Kemudian Interpretasi yaitu memberikan penafsiran atau penjabaran data untuk dicari makna yang lebih luas dengan menghubungkan jawaban yang diperoleh dengan data lain.

b. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh selanjutnya dilakukan analisis data yang didapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat, terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut, digunakan metode analisis secara kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tapi berdasarkan peraturan perundang undangan, pandangan pakar dan pendapat peneliti sendiri. Dalam menarik kesimpulan digunakan metode berpikir deduktif yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus.